

LEGGE REGIONALE E DIRITTI

MICHELE BELLETTI

(Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico,
Università degli Studi di Bologna)

Data di pubblicazione: 6 ottobre 2019

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di Diritti regionali, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania, Dipartimento di Scienze politiche, il 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Una introduzione al tema della legislazione regionale sui diritti. – 2. Il momento di svolta in punto di competenza a legiferare – e incidere – sui diritti (civili e sociali). – 3. Gli spazi lasciati alla legge regionale nel legiferare in tema di diritti. – 4. Le competenze delle Regioni in tema di diritti nella prima giurisprudenza costituzionale sul Titolo V novellato. – 4.1. La competenza statale sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». – 4.2. L'impatto sulla diversa fruizione dei diritti e degli stessi «livelli essenziali» determinato dai vincoli di finanza pubblica. – 4.3. La sottoposizione a «Piani di rientro» e la mancata definizione statale dei c.d. liveas: ovvero il momento di più intensa disuguaglianza nella fruizione uniforme dei diritti su base nazionale. – 5. Le disuguaglianze su base regionale. – 6. Alcune conclusioni sul modello finanziario regionale ed il conseguente impatto sull'erogazione dei servizi e sui diritti.

1. Una introduzione al tema della legislazione regionale sui diritti

A proposito della legge regionale, in maniera un po' sarcastica, Roberto Bin ebbe efficacemente ad affermare che la stessa o è inutile o è incostituzionale. Questa affermazione, sicuramente esagerata e appunto sarcastica, spiega tuttavia efficacemente quali siano stati in questi anni i margini sempre più stretti entro i quali si è dovuto muovere il legislatore regionale, per tutta una serie di ragioni che si verranno qui ad evidenziare, seppur evidentemente non esaustivamente. Affermazione che purtroppo è forse tanto più vera in materia di diritti, essendo i diritti inviolabili storicamente ad appannaggio del solo legislatore statale, ed essendo i diritti sociali, quelli di seconda generazione, diritti che “costano”, *rectius*, che costano più degli altri, posto che come è noto, tutti i diritti costano¹, che,

¹ Secondo la nota ricostruzione di S. HOLMES-C.R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti. Perché la libertà dipende dalle tasse*, Bologna 2000. Cfr., anche, F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*,

come tali, hanno di conseguenza dovuto fare i conti con i noti processi di ricentralizzazione fondati sulle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, funzionali alla razionalizzazione, ma il più delle volte, al contenimento della spesa pubblica.

Con specifico riferimento ai diritti sociali, è stato efficacemente rilevato che questi «si pongono in connessione con l'accezione sostanziale del principio di eguaglianza e con l'estensione del suffragio universale, come il salto qualitativo principale che ha caratterizzato in Europa le Costituzioni del secondo dopoguerra», anche grazie alla «pionieristica ma infelice esperienza weimariana tra i due conflitti mondiali». Questi sono i diritti «che pongono con maggiore evidenza il problema della sostenibilità economica, in un contesto in cui la ciclica comparsa di fasi recessive incide profondamente sull'assetto e sulla struttura stessa del *welfare State* che si vuole costruire per superare, con l'eliminazione delle diseguaglianze, alcune delle principali cause che avevano dato luogo all'involuzione totalitaria dei regimi politici liberali nella prima parte del Novecento»².

Modena 2018, 11 ss., il quale pone il problema anche su un altro livello, stigmatizzando «gli effetti di un'estensione del paradigma dei diritti, inteso sia sotto il profilo oggettivo (il numero dei diritti) che soggettivo (la loro titolarità), che divenga eccessiva, ossia disancorata da un'adeguata considerazione dell'entità effettiva delle risorse disponibili, sono in realtà imprevedibili sul piano politico». In sostanza, «alimentare l'illusione di un'illimitata traducibilità dei bisogni (delle esigenze, dei pur legittimi desideri) in diritti giova forse sul piano del riscontro elettorale immediato, ma induce rischi di non poco conto di diversa tipologia, ma soprattutto anche rispetto alla tenuta complessiva del modello democratico pluralista, che non riesce più a controllare le spinte conflittuali inevitabilmente generate al suo interno da rivendicazioni continue e non soddisfatte».

² Così, cfr. F. RIMOLI, *Sulla retorica dei diritti*, cit., 33. Sullo Stato sociale e la sua crisi, cfr. ID., *Stato sociale (dir. cost.)*, in *Enc. giur.*, Aggiornamenti, Roma 2004 e C. COLAPIETRO, *La giurisprudenza costituzionale nella crisi dello Stato sociale*, Padova 1996.

È di tutta evidenza che, di fronte a queste considerazioni, viene da chiedersi quale possa essere lo spazio per una legislazione regionale in questi ambiti materiali.

Il che trova conferma nelle considerazioni di chi rileva che un attento studioso delle autonomie territoriali come Temistocle Martines ammoniva che «l'assetto autonomistico definito dalla Carta del '47 trovava già un 'vizio d'origine' nella carenza di una 'radice popolare', mancando tradizioni autonomistiche dotate di una qualche consistenza e di una sufficiente diffusione», tant'è che «la tendenza alla centralizzazione delle funzioni pubbliche è emersa in diverse fasi della vita istituzionale del Paese», soffocando le istanze autonomistiche che venivano a manifestarsi³. Anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che avrebbe dovuto dare vita a vere e proprie dinamiche di matrice federale⁴, si è invece assistito alla mancata attuazione legislativa della riforma e ai molteplici interventi della Corte costituzionale, «spesso volti a rimediare alle carenze della stessa revisione del Titolo V», che hanno tuttavia finito «con il determinare una forte torsione in senso

³ Così, cfr. A. MORELLI-L. TRUCCO, *Introduzione*, in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, XV.

⁴ In questo senso, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, 66 ss., che ricorda «l'intento, proclamato dalla quasi totalità delle forze politiche, di sostituire il regionalismo disegnato nel 1947 dall'Assemblea costituente con un assetto di tipo federale»; ne costituiva una spia linguistica «l'uso del termine *federalismo*, il quale – a proposito o a sproposito – è stato comunemente impiegato per indicare non solo l'obiettivo della riforma, ma anche quello perseguito dalle leggi ordinarie che l'hanno anticipata e preparata». Basti pensare alle note e ricorrenti locuzioni di «Federalismo amministrativo» e di «federalismo a Costituzione invariata».

centralista del modello di articolazione delle competenze tra centro e periferia»⁵.

Non si può peraltro dimenticare che non mancò nemmeno chi avanzava il dubbio della legittimità costituzionale della riforma per contrasto con gli articoli 3 e 5 della Costituzione, in quanto il presunto eccessivo decentramento avrebbe prodotto tensioni sotto il profilo dell'eguaglianza e avrebbe determinato il rischio di rottura dell'unità nazionale⁶, quando invece il federalismo più o meno accentuato è proprio la misura della "discriminazione" su base territoriale che un ordinamento riesce a tollerare⁷.

⁵ Cfr., A. MORELLI-L. TRUCCO, *Introduzione*, cit., XV.

⁶ Cfr., a mero titolo esemplificativo, G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali fra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale - competenze e diritti*, Milano 2003, 107 ss.; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3/2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, 6/2001, 1233 ss.; ID., *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai "livelli essenziali delle prestazioni"*, in *www.forumcostituzionale.it*, 15 aprile 2003.

⁷ Così, cfr. T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 21 gennaio 2001, che precisa che «negli Stati decentrati (federali o regionali) contemporanei appartenenti alla forma di Stato democratico-pluralista, il principio unitario si esprime nella esistenza di un nucleo di "uguaglianza nei diritti" che consenta il mantenimento di una "cittadinanza nazionale" (in senso sostanziale). Basti pensare che nell'esperienza federale più antica e forse l'unica esperienza che possa oggi dirsi realmente federale, gli Stati Uniti d'America, la differenza su base territoriale è tale da consentire che in alcuni Stati sia prevista la pena di morte e in altri non sia contemplata, vi sia dunque una discriminazione su base territoriale che riguarda lo stesso valore vita. Ancorché non sia mancato chi nel porre a raffronto la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea con la Costituzione degli Stati Uniti abbia rilevato che molte delle differenze sul piano valoriale tra le due "Costituzioni" «si spiegano a causa dei duecentoquindici anni che separano i due testi, senza contare che l'importanza

concretamente riconosciuta ai diritti fondamentali dalle due parti dell'Atlantico è spesso mutevole». In alcuni casi le differenze sono particolarmente rilevanti, «perché mettono in luce evidenti divergenze di valori». Si pensi alla legislazione di «trentotto dei cinquantuno Stati dell'Unione americana che nel 2003 praticano la pena di morte, mentre il secondo emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti che riconosce il diritto di detenere armi da fuoco, è semplicemente inimmaginabile in Europa»; così, cfr. J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna 2003, 21-24. È di tutta evidenza come, invece, in un Paese come l'Italia il livello di discriminazione tollerabile su base territoriale sia praticamente inesistente. Fu al riguardo abbastanza emblematico il caso del c.d. “Piano casa”, in occasione del quale, la Corte costituzionale, con sentenza n. 121 del 2010, ebbe a rilevare che il legislatore statale, nel prevedere l'approvazione di un piano nazionale di edilizia abitativa, aveva inteso disciplinare in modo unitario la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica, di rilievo e interesse nazionale, ancorché sussistesse un titolo di competenza concorrente, quale il “governo del territorio”, che avrebbe legittimato un intervento attuativo regionale. È noto infatti come in argomento fu adottata un'Intesa sancita in data 1 aprile 2009, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia. È noto inoltre come la mancata attuazione di quell'Intesa da parte della Regione Calabria determinò l'attivazione di un potere sostitutivo e l'adozione della sentenza n. 361 del 2010, avente ad oggetto l'atto “legislativo” adottato dal Commissario *ad acta*. Il tutto a conferma del fatto che il margine di differenziazione tollerato in Italia su base territoriale – in punto di disciplina giuridica – è realmente esiguo. Sulla complessiva vicenda sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente*, in *Le Regioni*, 6/2011, 1212 ss. Più ampiamente sui poteri sostitutivi, cfr. ID., *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 499 ss.

Il che conferma proprio quel vizio culturale d'origine, non certo favorevole alle autonomie degli individui, dei territori e, più genericamente, del pluralismo⁸.

A questo quadro non certo roseo per le autonomie territoriali, si aggiunga il deflagrare della grave crisi economica tra il 2008 e il 2012⁹ e l'emersione di vicende giudiziarie a livello locale, che hanno minato la fiducia collettiva nelle classi dirigenti locali ed ispirato progetti di riforma costituzionale nel senso della ricentralizzazione¹⁰. Per quanto non siano mancati in questi anni

⁸ Basti pensare alle resistenze, anche di natura culturale, che stanno incontrando le richieste di attuazione del c.d. regionalismo differenziato da parte delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna. Sul punto, tra le oramai numerose prese di posizione, si segnala F. PALERMO, *Chi ha paura dell'asimmetria*, in *Il Mulino*, on-line, 26 febbraio 2019, che nota come sia bastato un piccolo passo in avanti delle trattative «per scatenare una nuova ondata di indignazione, paura, reazioni scomposte e provocatorie»; si è parlato di «secessione dei ricchi», locuzione «costituzionalmente non irreprensibile», e sono state «annunciate iniziative teatrali e giuridicamente fantasiose, come quella del sindaco di Napoli che intende proporre un *referendum* [...] per l'autonomia della città».

⁹ Crisi economica che è stata l'occasione per ampi processi di ricentralizzazione attraverso l'interpretazione e applicazione estensiva della competenza statale di principio in tema di «coordinamento della finanza pubblica» e delle clausole di omogeneità dell'unità giuridica e dell'unità economica. In argomento, sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma 2012; cfr., anche, ID., *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino 2016.

¹⁰ Così, cfr., A. MORELLI-L. TRUCCO, *Introduzione*, cit., XV, che citano i diversi progetti di riforma costituzione che dopo il 2001 hanno avuto intenti ricentralizzatori; da ultimo cfr., il progetto di riforma costituzionale (A.S. n. 1429-D), c.d. Renzi-Boschi (dal nome del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per le riforme istituzionali allora in

tentativi di valorizzazione delle autonomie come soggetti promotori in funzione di una più ampia tutela dei diritti fondamentali¹¹, non si può non condividere l'osservazione per cui «la visione dominante (sia) oggi quella secondo cui le autonomie territoriali costituirebbero soltanto centri di spesa da ridimensionare il più possibile, funzionalmente alle esigenze di contenimento della spesa pubblica»¹².

È di tutta evidenza che, con queste premesse, è estremamente difficile per il legislatore regionale potere incidere significativamente sui diritti.

A tale riguardo, è infatti, sicuramente da condividere l'osservazione di Erik Longo, che in apertura di un bel volume, intitolato appunto «Regioni e diritti», sottolinea che l'intervento regionale sui diritti «non è un prodotto dei poteri affidati alle regioni nelle materie, ma un elemento che sorge nel processo interpretativo delle materie; processo che è alimentato dal modo in cui le Regioni intendono l'esercizio del potere legislativo e l'esercizio del potere di indirizzo politico»¹³. Ciò che ha determinato, tra l'altro, la possibilità per i legislatori regionali di incidere sul c.d. diritto privato delle Regioni¹⁴.

È noto infatti a tale proposito che gli spazi, per quanto angusti che le Regioni si sono storicamente ritagliate in tema di diritti nella fase pre-riforma del 2001, se li sono quasi arrogati in forza di una interpretazione estensiva

carica), approvato in seconda lettura il 12 aprile 2016 e bocciato in sede di *referendum* confermativo il 4 dicembre 2016.

¹¹ Così, cfr., a mero titolo esemplificativo, A. RUGGERI, *Regioni e diritti fondamentali*, in *Giur. it.*, 6/2011, 1461 ss.; ID., *Unità-indivisibilità dell'ordinamento, autonomia regionale, tutela dei diritti fondamentali*, in *Consulta on-line*, 26 aprile 2011.

¹² Così, cfr., A. MORELLI-L. TRUCCO, *Introduzione*, cit., XVI.

¹³ Così, cfr., E. LONGO, *Regioni e diritti*, Macerata 2006, 18.

¹⁴ Secondo un'attenta ricostruzione di A.M. BENEDETTI, *Il diritto privato delle Regioni*, Bologna 2008.

delle materie di cui all'art. 117 Cost. Le Regioni, dunque, avendo iniziato ad operare dopo oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, con il catalogo di cui all'art. 117 Cost. già divenuto in parte anacronistico, o superato, «si sono spinte sulla strada dell'interpretazione diretta della Costituzione nelle materie di loro competenza»¹⁵.

È inoltre da rilevare che, soprattutto in quella fase, «le regioni si dimostrarono capaci di intercettare nuovi bisogni (soprattutto di tipo sociale) che la popolazione locale esprimeva»¹⁶.

Questo indirizzo venne portato a compimento con l'importante sentenza n. 829 del 1988 della Corte costituzionale, con la quale «si riconobbe che le regioni avrebbero potuto, con l'attività amministrativa e legislativa, perseguire non solo interessi che rientravano nelle materie elencate, ma anche interessi che sarebbero loro spettati come enti esponenziali della propria collettività locale»¹⁷.

Il che fa registrare un vero e proprio paradosso. Di fronte ad un catalogo di competenze ristretto e anacronistico, la Corte costituzionale ne dava (o legittimava) una lettura estensiva, funzionale alle esigenze della collettività di riferimento; mentre ora, di fronte ad un catalogo di competenze decisamente esteso e relativo a materie di specifica rilevanza e attinenza al tema dei diritti «civili e sociali» (secondo la dizione della lett. *m*), 2° comma,

¹⁵ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 18 e 19.

¹⁶ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 19, il quale sottolinea come «le conseguenze di questo atteggiamento furono molto evidenti nella attuazione del d.P.R. n. 616/1977, poiché le regioni intesero alcune delle competenze amministrative trasferite come l'occasione per intervenire, anche attraverso la legislazione, in settori che non erano compresi neanche interpretativamente all'interno delle materie dell'art. 117 della Costituzione».

¹⁷ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 20, che precisa come questa tendenza di progressiva acquisizione di nuove competenze che investono il piano della tutela dei diritti non ha conosciuto battute d'arresto nella fase attuale.

art. 117 Cost.), la Consulta avvalta il più delle volte l'interpretazione restrittiva fornita dal legislatore statale.

2. Il momento di svolta in punto di competenza a legiferare – e incidere – sui diritti (civili e sociali)

È noto come il vero momento di svolta con riferimento alla legislazione regionale in tema di diritti sia stata la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, intervenuta nel 2001.

Ancorché sia altrettanto noto che la questione si affacciò sulla scena istituzionale regionale già con la precedente e prodromica riforma costituzionale, quella sull'autonomia statutaria e sulla forma di governo, di cui alla legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999. Prodromica, perché, per una volta, il legislatore di riforma aveva bene inteso che non avrebbe potuto incidere sul sistema delle competenze, senza prima rafforzare la struttura istituzionale delle Regioni, senza prima assicurare stabilità agli esecutivi regionali, che in alcune Regioni del sud avevano conosciuto livelli patologici di instabilità, soprattutto nella legislatura tra il 1995 e il 2000, in forza della pessima resa della c.d. norma antiribaltone introdotta all'art. 8 dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, recante *Nuove norme per la elezione dei consigli delle Regioni a statuto ordinario*.

Quella revisione costituzionale non pareva unicamente una riforma dell'assetto organizzativo, incidente sulle modalità di elezione del Presidente della Giunta regionale, ma si caratterizzò da subito come una incisiva riforma dell'autonomia statutaria, che non solo faceva dello Statuto una vera e propria fonte regionale (di vertice), irrigidendone il procedimento di formazione, ma ne ampliava finanche i contenuti, da disciplina meramente organizzativa (che stabiliva «le norme relative all'organizzazione interna della Regione»), a norma fondamentale del sistema regionale (che «determina

la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento»).

È noto come questa più lata formulazione e questa (presunta) più ampia funzione abbia spinto taluni legislatori statutari a ricercare e a codificare i principi fondanti e comuni alla collettività regionale, confezionando una prima parte di principio negli Statuti, senza però troppa fortuna, a fronte della sonora bocciatura ad opera della Corte costituzionale. Le pronunce in questione sono le note sentenze n. 372, 378 e 379 del 2004, ove la Consulta rileva come sia «opinabile» la «misura dell'efficacia giuridica di tali proclamazioni», precisando che «alle enunciazioni in esame, anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto»¹⁸.

È da rilevare, tuttavia, che esattamente il contrario afferma la Corte costituzionale nella successiva sentenza n. 81 del 2012, in tema di parità di genere, nella quale è proprio la collocazione del principio dell'equilibrio di genere all'interno dello Statuto – dunque di una fonte del diritto – a dare “giuridicità” e “precettività” a quel principio.

In punto di ricostruzione storica degli eventi, è comunque indubbio che le citate pronunce del 2004 abbiano sicuramente chiuso la prospettiva dello Statuto regionale come fonte valoriale, come fonte anche di principio che potesse orientare la disciplina legislativa sui diritti. Quelle sentenze, da molti criticate¹⁹, hanno inteso affermare proprio questo. Infatti, forgiando la fino

¹⁸ Questa affermazione della Consulta si trova in tutte e tre le pronunce, specificamente, al punto 2 del *Considerato in diritto* delle sentenze nn. 372 e 379 del 2004 e al punto 5 del *Considerato in diritto* della sentenza n. 378 del 2004.

¹⁹ Cfr., a mero titolo esemplificativo, A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 dicembre 2004; ID., *La Corte, la*



ad allora ignota categoria delle “norme non norme” e terminando con decisioni di inammissibilità e non già di accoglimento, hanno voluto precisare che quell’apparato valoriale poteva rimanere nel testo per evidenziare gli orientamenti della collettività regionale in quel determinato periodo storico, ma restava rigorosamente impedito al legislatore regionale trarre da quei “principi non principi” base normativa, ovvero, base legale e fondamento per la legislazione sui diritti.

Il che non fu per tutti i commentatori negativo. Infatti, proprio Roberto Bin rilevò che le Regioni dovevano essere contente dell’esito del giudizio della Corte costituzionale, perché se l’esito fosse stato nel senso della “normatività” e dunque della “precettività” di quei principi per il legislatore regionale, il rischio che le Regioni avrebbero corso sarebbe stato che qualcuno prima o poi ne avrebbe chiesto “conto”, le avrebbe chiamate a rispettare quei medesimi principi, le avrebbe chiamate a conformare la legislazione regionale agli stessi, se non addirittura avrebbe contestato la legittimità costituzionale di quelle leggi che da quei principi si discostavano, pretendendo la conformazione di tutta l’attività regionale agli stessi. Quanto efficacemente rilevato da Roberto Bin ebbe ben presto a concretizzarsi; questi ammoniva che «c’è il rischio che qualcuno se ne accorga e, prendendo sul serio lo Statuto, si rivolga ad un giudice perché risolva a suo favore l’antinomia. Le sentenze

“denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 41 ss.; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 27 ss.; A. ANZON, *L’“inefficacia giuridica” di norme “programmatiche”*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2004; M. CAMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 21 ss.; F. PIZZETTI, *Il gioco non vale la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 37 ss.; G. PASTORI, *Luci e ombre della giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 35 ss.

della Corte non basteranno forse a disinnescare la minaccia, ma almeno offriranno alla Regione un argomento per difendersi in giudizio, sostenendo appunto che gli enunciati programmatici degli Statuti non sono capaci di produrre alcun effetto normativo. Ecco perché le Regioni dovrebbero essere contente di queste decisioni della Corte costituzionale»²⁰.

Con specifico riferimento alla rappresentanza di genere nella formazione delle Giunte regionali, ebbe, infatti, a realizzarsi quella previsione, laddove gli Statuti disponevano che nella nomina della Giunta, il Presidente della Regione persegue l'obiettivo dell'«equilibrio di genere»²¹. Il dato singolare fu che, di fronte a Giunte che non assicuravano il citato equilibrio, le Regioni si difendevano asserendo la natura di principio della disciplina statutaria in questione, evidenziandone dunque il carattere non precettivo.

²⁰ Così, cfr. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, 1-2/2005, 15 ss.

²¹ Le formulazioni variavano da Statuto a Statuto, da quelle meno stringenti, come il 3° comma dell'art. 11 dello Statuto della Regione Lombardia, a tenore del quale «la Regione promuove il riequilibrio tra entrambi i generi negli organi di governo della Regione e nell'accesso agli organi degli enti e aziende dipendenti e delle società a partecipazione regionale per i quali siano previste nomine e designazioni di competenza degli organi regionali»; lo Statuto della Regione Sardegna, che in argomento, all'art. 15, si limitava a stabilire che «al fine di conseguire l'equilibrio della rappresentanza dei sessi», la legge «promuove condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali»; fino a formulazioni decisamente precettive, come la disciplina statutaria della Regione Campania, che disponeva, all'art. 46, comma 3, che «il Presidente della Giunta regionale [...] nomina, nel pieno rispetto del principio di una equilibrata presenza di donne e uomini, i componenti la Giunta».

Per altro verso, invece, sia il Consiglio di Stato che la Corte costituzionale ne rilevarono la normatività²², in quanto disciplina – questa volta – rientrante nell’ambito della competenza regionale e specificamente dello Statuto – forma di governo e principi fondamentali di organizzazione e funzionamento –, volta a conformare la condotta del Presidente di Regione al momento della nomina della Giunta, in quanto principio, quello dell’equilibrio di genere, contenuto in una fonte del diritto, nella fonte di vertice del sistema delle fonti regionali, dalla valenza precettiva nei confronti delle fonti sotto-ordinate.

La Consulta ebbe infatti a rilevare che «il legislatore regionale della Campania, nell’esercizio dell’autonomia politica ad esso accordata dall’art. 123 della Costituzione, ha ritenuto di dover delimitare il libero apprezzamento del Presidente della Giunta regionale nella scelta degli assessori, stabilendo alcuni vincoli di carattere generale, in sede di elaborazione dello Statuto». In particolare, per quanto attiene alla «individuazione dei componenti dell’esecutivo regionale, lo statuto, pur preservando in capo al Presidente il più ampio margine di scelta per permettergli di comporre la Giunta secondo le proprie valutazioni di natura politica e fiduciaria, prescrive che gli assessori siano nominati ‘nel pieno

²² Cfr., al riguardo, Corte costituzionale, sentenza n. 81 del 2012; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 4502/2011, del 27 luglio 2011, di conferma di TAR della Regione Campania, Sez. I, sent. 1985/2011, del 7 aprile 2011; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. 3670/2012, del 21 giugno 2012, di riforma di TAR della Regione Lombardia, Sez. I, sent. n. 354/2011, del 4 febbraio 2011. In argomento sia consentito rinviare a M. BELLETTI, “*Torniamo allo Statuto*” regionale. *La rappresentanza di genere nelle Giunte regionali tra atto politico, atto di alta amministrazione e immediata precettività delle disposizioni statutarie*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, 1016 ss. Più in generale, sulla rappresentanza di genere, cfr. M.G. RODOMONTE, *L’eguaglianza senza distinzioni di sesso in Italia. Evoluzione di un principio a settant’anni dalla nascita della Costituzione*, Torino 2018.

rispetto del principio di un'equilibrata presenza di donne e uomini' (art. 46, comma 3), di talché la discrezionalità spettante al Presidente risulta arginata dal rispetto di tale canone, stabilito dallo statuto, in armonia con l'articolo 51, primo comma, e 117, settimo comma, della Costituzione»²³.

Il che ci porta a due considerazioni introduttive: *a)* all'interno del suo ambito di competenza, anche lo Statuto regionale è fonte del diritto che può prevedere, disciplinare e conformare diritti, benché nella forma di principi fondamentali, che potranno poi orientare, se non vincolare, l'operato degli altri organi regionali; *b)* in tema di diritti, la fonte regionale che principalmente e direttamente viene interessata e investita è proprio la legge regionale.

3. Gli spazi lasciati alla legge regionale nel legiferare in tema di diritti

Ferma restando l'importanza della precettività dello Statuto nei confronti del legislatore regionale, è evidente che il profilo che maggiormente interessa in questa sede indagare è il secondo. Profilo che, a ben vedere, già si desumeva dal testo dell'art. 117 Cost.; specificamente alla lett. *m)*, 2° comma, dove, tra gli ambiti materiali di competenza esclusiva statale vengono espressamente citati i «diritti civili e sociali», ma non già per riservarli alla competenza statale, bensì, per riservare a quella la sola competenza volta alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti» quei diritti, i quali, nel detto livello essenziale, «devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale».

La più attenta dottrina ha da subito individuato in quella norma un principio di matrice federale, una “rete”, senza la quale non si sarebbe potuto

²³ Così, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 81 del 2012, punto n. 4.3. del *Considerato in diritto*.

operare alcun decentramento²⁴; una norma di salvaguardia dell'unitarietà e dell'omogeneità nel godimento dei diritti sul territorio nazionale.

È evidente, ai nostri fini, che il diretto destinatario di quel principio era il legislatore regionale, che avrebbe formale libertà di legiferare su tutto quanto esorbiti dal citato livello essenziale, di competenza esclusiva statale.

Sempre seguendo un approccio meramente formale, bastava leggere il 3° e 4° comma dell'art. 117 Cost. per rendersi conto che, esclusa l'opzione dei più ottimisti federalisti²⁵, secondo i quali il legislatore regionale avrebbe potuto addirittura “coniare” nuovi diritti, pareva indubbio che lo stesso avrebbe potuto sicuramente e significativamente incidere sulla “conformazione” dei diritti civili e sociali, posto che la gran parte delle materie di competenza concorrente e quelle lasciate alla competenza residuale regionale incidono su diritti civili o sociali.

In sostanza, «i diritti rimangono ancorati alla Costituzione»²⁶, cosicché, il contesto regionale «non può essere preso a base per individuare la nascita di nuovi diritti». Resta, tuttavia, certamente non escluso che «all'interno delle regioni possano emergere nuove forme di tutela o che le regioni possano indicare nuove situazioni soggettive meritevoli di considerazione da parte dei

²⁴ L'osservazione è di M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 347-348, che efficacemente rileva che «in Italia non si sarebbe potuto decentrare “senza rete”, nel senso che ogni operazione di (ulteriore) decentramento avrebbe dovuto essere accompagnata dalla definizione di meccanismi riequilibratori, capaci di salvaguardare le condizioni di una cittadinanza eguale, pur entro una struttura territorialmente articolata dei livelli di decisione politica».

²⁵ In questo senso, cfr. T. GROPPI, *Riforma federale e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2001; cfr., anche, B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la Riforma del Titolo V, Stato, Regioni ed autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002.

²⁶ Così, cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 22.

poteri pubblici», pur sempre coerentemente con le potenzialità del dettato costituzionale.

Infatti, «nelle decisioni che riguardano contemporaneamente il piano delle competenze e quello dei diritti, vi è un aspetto che precede anche la determinazione dei livelli essenziali ed uniformi che riguarda la tutela da garantire in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale»²⁷; come del resto recita la sentenza n. 282 del 2002 della Corte costituzionale, sulla quale ci si soffermerà ampiamente più avanti.

Quindi, è bene premettere che il tema della tutela dei diritti a livello regionale è certamente un problema che riguarda le competenze delle Regioni e dello Stato, «ma non si risolve nello spazio delimitato dalle materie, giacché, come la stessa Corte ha indicato (sent. 88/2003), nel caso di decisioni che riguardano i livelli essenziali dei diritti, la regola è piuttosto la collaborazione». Ovvero, secondo le parole della Consulta, si deve pervenire alla determinazione di «adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori»²⁸.

È stato infatti, significativamente, segnalato, a volte anche con non celata preoccupazione, che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per la prima volta il numero dei ricorsi in via di azione ha superato il numero dei ricorsi in via incidentale, tradizionale strumento per consentire agli individui la tutela dei propri diritti di fronte al Giudice costituzionale, segnalando contestualmente e stigmatizzando l'enorme contenzioso tra Stato e Regioni che quella riforma aveva prodotto²⁹. Il che, a

²⁷ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 22.

²⁸ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti*, cit., 23.

²⁹ Sul punto, sia consentito rinviare a M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2/2016, 9 giugno 2016, ove si è cercato di evidenziare che di fronte a processi centrifughi diviene sostanzialmente fisiologico l'aumento

ben vedere, non necessariamente è un dato negativo, poiché con tutta evidenza, si trattava in larga misura del contenzioso sui diritti che si stava spostando dal giudizio in via incidentale a quello in via di azione.

4. Le competenze delle Regioni in tema di diritti nella prima giurisprudenza costituzionale sul Titolo V novellato

Quanto più sopra rilevato è emerso da subito con la prima sentenza resa sul nuovo Titolo V, la sopracitata n. 282 del 2002, con riferimento alla quale Antonio D'Atena ebbe a rilevare che finalmente la Corte costituzionale parlava e il Titolo V prendeva avvio³⁰. Non è il caso qui di dilungarsi sulla

del contenzioso costituzionale, posto che «attraverso il contenzioso si affermano [...] e si confrontano diverse visioni e diverse politiche, statali e regionali, su tematiche nevralgiche di competenza regionale; si pensi alle politiche sanitarie, sociali o assistenziali», tant'è che «il problema non è la quantità del contenzioso, bensì, la qualità dello stesso, il fatto che quello debba e possa essere realmente risolutivo delle singole questioni e porre delle linee, le più precise possibile, lungo le quali incardinare l'impianto delle competenze». In argomento, cfr. anche R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, in ID. (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli 2015, XV ss.

³⁰ È a tutti noto il titolo del commento di Antonio D'Atena alla sentenza n. 282 del 2002: *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*. Più di recente, cfr., A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *ISSiRFA - Studi ed Interventi*, ottobre 2006, dove precisa che «La Corte [...] riconosce l'immediata competenza delle Regioni a legiferare, precisando che, in difetto di leggi-cornice, esse siano tenute al rispetto dei principi impliciti ricavabili induttivamente dal corpus della legislazione nazionale (C. cost. 282/2002 e, da ultimo, 153/2006)». In tal

specifica questione all'esame della Consulta, forse anche fin troppo nota. Interessano soprattutto le (prime) aperture della Corte costituzionale in tema di conformazione dei diritti da parte delle Regioni.

La Consulta rileva che sono qui coinvolti «fondamentali diritti della persona, come il diritto ad essere curati e quello al rispetto della integrità psico-fisica e della personalità del malato nell'attività di cura, ma, più che in termini di determinazione di livelli essenziali, sotto il profilo dei principi generali che regolano l'attività terapeutica». Ciò che interessa rilevare è che, come è noto, la legge della Regione Marche viene dichiarata incostituzionale, non già per invasione della competenza statale, bensì, per il mancato rispetto dei principi (impliciti) in materia di «tutela della salute».

Quella stessa sentenza conteneva inoltre la clausola o formula dell'inversione del criterio di conferimento della competenza, come noto, raramente rispettata dal legislatore statale e dalla Corte costituzionale, laddove precisava che «la risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere – nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del Titolo V [...] – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale». Così facendo, la Consulta portava quel criterio nel giudizio di legittimità costituzionale.

modo, la Consulta, «da un lato, considera la nuova disciplina costituzionale immediatamente applicabile, d'altro lato, non sacrifica l'esigenza di cornice unitaria di cui la stessa si dà carico». Questi parla di una vera e propria «svolta radicale», dovuta soprattutto alla «archiviazione dei controlli sugli atti», al «rovesciamento dell'enumerazione» delle competenze legislative e alla limitazione del «principio della concorrenza»; cfr., ID., *Diritto regionale*, cit., 74 e 75.

È noto, tuttavia come la realtà si sia mossa lungo altre e diverse direttrici, e come proprio il tema dei diritti, che doveva essere la novità che avrebbe investito gli ordinamenti regionali, sia divenuto uno dei molteplici fattori di ricentralizzazione nel sistema delle competenze³¹.

Basterà, su tutte, citare le note sentenze sulla c.d. “Social card” e sulla “Carta acquisti”, dove la Corte costituzionale giustifica l’intervento statale in una materia – servizi sociali – di tradizionale competenza regionale in ragione dell’eccezionalità della misura, che consiste nell’aiuto per l’acquisto di beni di prima necessità a favore di persone con redditi particolarmente bassi, e della straordinarietà della situazione congiunturale, caratterizzata da una forte crisi economica che ha colpito i ceti meno abbienti. La Consulta ebbe, infatti, a rilevare che «una normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell’art. 38 Cost. e dell’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.». In sostanza, «il complesso di queste norme costituzionali permette, anzitutto, di ricondurre tra i ‘diritti sociali’ di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno – in particolare, alimentare – e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo». Ciò consente inoltre «di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamentale legittima un intervento dello Stato che comprende anche la

³¹ Cfr., al riguardo, la giurisprudenza costituzionale citata in M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 117 ss.

previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli»³².

Considerando che la Corte costituzionale conclude sul punto che resta «ferma, comunque, la possibilità delle singole Regioni, in forza della loro competenza in materia, di provvedere con interventi più favorevoli»³³, la vicenda qui ripercorsa della “Social card” apre il tema più ampio, del coordinamento degli interventi regionali quali i c.d. RES (reddito di solidarietà), o altre misure simili, con le misure statali, quali il REI (reddito

³² Così, cfr. Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2010, punto n. 6.4. del *Considerato in diritto*. La Consulta precisa che, invero, in forza del quarto comma dell’art. 119 Cost., le funzioni attribuite alle Regioni sono finanziate integralmente dalle fonti individuate dallo stesso articolo, tuttavia, in mancanza di norme che diano attuazione a detto articolo, «l’intervento dello Stato (è) ammissibile nei casi in cui, come quello di specie, esso, oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese». Peraltro, il legislatore statale «ha espressamente invocato a fondamento dell’intervento, significativamente realizzato con decreto legge [...], le straordinarie tensioni cui sono sottoposti i prezzi dei generi alimentari ed il costo delle bollette energetiche e della fornitura di gas da privati»; il che «induce a ritenere che, in condizioni di normalità, le procedure concertative possano essere riprese» e che «una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere», avendo cura di garantire la piena attuazione del principio di leale collaborazione, in conformità al sistema di riparto delle competenze costituzionalmente stabilito.

³³ Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 10 del 2010, *cit.*

di inclusione) o lo stesso “reddito di cittadinanza”³⁴, ancorché, a parere di chi scrive, sarebbero proprio queste ultime – le misure statali – a dover trovare una forte giustificazione per intervenire in una materia – sostanzialmente – di competenza regionale. Per ricondurle alla competenza statale esclusiva dovrebbero essere intese come “livelli essenziali” di intervento sociale, oppure, come misure a “tutela del lavoro”, ancorché di pertinenza concorrente, la cui disciplina dovrebbe avere una conformazione di principio. A meno che non si voglia attribuire a quelle misure il carattere di eccezionalità già riconosciuto alla “Social card”, difficilmente proponibile per interventi a regime destinati a protrarsi nel tempo³⁵.

³⁴ Per quanto concerne il coordinamento tra misure statali e misure regionali, cfr. F. POLACCHINI, *Esperienze regionali in materia di lotta alla povertà e loro riflessi sul Reddito d’inclusione*, Paper presentato e discusso in occasione del III Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, dal titolo *La legge regionale*, di prossima pubblicazione in *Diritti Regionali*. In un’ottica comparata, cfr., C. DRIGO, *Misure a contrasto di povertà ed esclusione sociale in Europa e in alcuni Stati composti: una questione di dignità?*, Paper presentato e discusso in occasione del III Convegno annuale della Rivista *Diritti regionali*, dal titolo *La legge regionale*, di prossima pubblicazione in questa *Rivista*. Specificamente, sulle misure adottate dalla Regione Emilia-Romagna, cfr. A.C. VISCONTI, *La legge regionale per l’Emilia-Romagna n. 24/2016, recante “Misure di contrasto alla povertà e di sostegno al reddito”, di introduzione del Reddito di Solidarietà*, in *Le Regioni*, 3/2018, 537 ss. e F. POLACCHINI, *Il nuovo volto del Reddito di solidarietà a seguito delle modifiche introdotte dalla legge regionale 7/2018*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1201 ss.

³⁵ In tema di reddito di cittadinanza e competenza, cfr. M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *Le Regioni*, 5-6/2018, 1168-1169.

4.1. *La competenza statale sui «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»*

Tornando alla pronuncia n. 282 del 2002, è interessante notare come, in quella, la Corte costituzionale avesse già le idee chiare sui c.d. «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», azionato come parametro da parte statale. Ancorché la Consulta ebbe ad escluderlo quale parametro di legittimità nel caso al suo esame, inizia comunque a delinearne i confini, rilevando che «non si tratta di una ‘materia’ in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come ‘contenuto essenziale’ di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»³⁶.

In sostanza, viene già delineata la caratteristica della trasversalità di quella materia, che rimarrà costante nella giurisprudenza costituzionale e che purtroppo darà a quella competenza, così come a molte altre (si pensi all’«ordinamento civile» o alla «tutela della concorrenza») la capacità di esondare, occupando ambiti di competenza regionale (si pensi al caso citato della *Social card*), oppure occupando ambiti che il legislatore del 2001 aveva ommesso di esplicitare nella competenza esclusiva statale (si pensi alle norme sul procedimento amministrativo, la cui allocazione nella competenza esclusiva statale è passata per il tramite dei «livelli essenziali», in difetto di un’esplicitata competenza in argomento).

Ciò che invece si è perso nella giurisprudenza costituzionale – e non si è mai rinvenuto nella legislazione statale – è la coincidenza tra «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» e il «contenuto

³⁶ Così, cfr., Corte costituzionale, sent. n. 282 del 2002, punto n. 3 del *Considerato in diritto*.

essenziale» di quegli stessi diritti. Ferma restando la difficoltà nel delineare il contenuto essenziale di un diritto, come tale incomprimibile, da parte della stessa Corte costituzionale, la decisione del legislatore statale di definizione dei livelli essenziali non è mai stata sindacata dalla Consulta. Invero, è noto che un livello eccessivamente elevato comporterebbe oneri di trasferimento delle relative risorse a favore delle Regioni, mentre una definizione eccessivamente bassa, intaccherebbe appunto il citato contenuto essenziale del diritto.

In realtà, il più delle volte, la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni ha coinciso con una decisione politica, avallata dalla Corte costituzionale. Solo nel caso dei c.d. LEA, «livelli di assistenza sanitaria», la decisione è stata concordata con le autonomie territoriali, tramite un procedimento partecipato, con la sottoposizione del Dpcm di definizione dei detti LEA al parere della Conferenza Stato-Regioni³⁷. Tant'è che solo in questa evenienza la Corte è pervenuta a dichiarare la incostituzionalità di livelli essenziali in materia sanitaria, stabiliti a livello statale al di fuori di quel procedimento, con la sentenza n. 88 del 2003.

Nella gran parte dei casi, il legislatore statale qualifica una legge come di definizione dei livelli essenziali, in altre circostanze addirittura la qualificazione interviene *a posteriori* nel giudizio di fronte alla Corte costituzionale³⁸.

³⁷ Così è stato nel 2001 e nel 2017.

³⁸ Caso emblematico è sicuramente quello riguardante la SCIA, «segnalazione certificata di inizio attività», con riferimento alla quale la Corte costituzionale si è pronunciata con due sentenze, la 164 del 2012 e la 203 del 2012, con quest'ultima incidendo addirittura sulle autonomie speciali e precisando che «alla stregua di tali principi, la disciplina della SCIA ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.». Tale parametro permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di

Un ulteriore problema che si ravvisa con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali è quello della non omogenea garanzia degli stessi sull'intero territorio nazionale. Il che può apparire una vera e propria contraddizione in termini, se si pensa che quella competenza esclusiva statale nasceva proprio per assicurare quel livello uniforme sull'intero territorio nazionale.

4.2. L'impatto sulla diversa fruizione dei diritti e degli stessi «livelli essenziali» determinato dai vincoli di finanza pubblica

La principale responsabilità di questa disomogenea fruizione dei «livelli essenziali» sull'intero territorio nazionale è da attribuire ai vincoli di finanza pubblica, che hanno inevitabilmente inciso diversamente sulle diverse realtà (amministrative) regionali. Come è noto, questi vincoli, a partire dalla c.d. «legislazione sulla crisi», si sono fatti sempre più intensi e pervasivi, così da incidere sulla stessa autonomia di spesa delle Regioni e talvolta sulla stessa autonomia organizzativa. Solo più di recente, con il passaggio dai governi tecnici ai governi politici, e grazie all'attivismo di fronte al Giudice

godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione. In particolare, «la *ratio* di tale titolo di competenza e l'esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006, n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (sentenza n. 10 del 2010, punto 6.3. del *Considerato in diritto*), punto n. 8 del *Considerato in diritto*.

costituzionale della Regione Veneto, è venuto affermandosi il principio del c.d. «autocoordinamento». In forza di questo meccanismo, il legislatore statale stabilisce un obiettivo di risparmio di spesa e le Regioni definiscono in Conferenza Stato-Regioni le concrete articolazioni di quel risparmio. Oppure, acquisendo un punto di vista interno alla singola Regione, non si indicano più alla stessa le voci di spesa del risparmio, ma si indica un risparmio complessivo che la Regione deve realizzare, decidendo dove e come operare i relativi tagli. Il che è sicuramente più rispettoso dell'autonomia di spesa e comunque coerente con la riforma costituzionale dell'equilibrio di bilancio, che pone un obbligo complessivo di equilibrio, a prescindere da una valutazione sulle singole voci di spesa.

Per il resto, quanto all'incidenza dei vincoli finanziari sulla fruizione uniforme dei diritti, si può rinviare alla Relazione al XXXIII Convegno annuale AIC (2018) *La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, di Guido Rivosecchi³⁹, con la precisazione che, giustamente questi ha osservato che è la stessa misura di garanzia e salvaguardia dei «livelli essenziali» che viene parametrata in ragione e in considerazione delle risorse economiche disponibili. Il che, tuttavia, come pare evidente non dovrebbe essere così, soprattutto se si considera che la competenza dei «livelli essenziali» doveva essere la rete che consentiva di decentrare nella garanzia di uniformità quanto meno sui «livelli essenziali delle prestazioni». Soprattutto, non sarebbe stato così se la Corte avesse sviluppato quel primo spunto, rinvenibile nella sentenza n. 282 del 2002, di coincidenza tra i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti» e il «contenuto essenziale di quei diritti». È evidente che se la coincidenza non c'è perché il livello essenziale eccede il contenuto essenziale del diritto, non si pone alcun

³⁹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 3/2019.

problema, ma possiamo essere sicuri che il contenuto essenziale dei diritti nella fase della legislazione sulla crisi non sia stato talvolta travolto?

In evenienze del genere è evidente che il livello essenziale deve essere assicurato e fissato in maniera assoluta a prescindere dalle disponibilità finanziarie, per poi contemplare un eventuale intervento tramite il sistema delle compartecipazioni degli utenti al pagamento di determinati servizi, in ragione delle loro disponibilità economiche; si pensi al caso dei c.d. *ticket sanitari*⁴⁰, quando non addirittura alla previsione di un sistema di contribuzione e compartecipazione magari in futuro anche con assicurazioni private. In concreto, invece, se si legge l'art. 1 del Patto per la salute sancito il 10 luglio del 2014, in tema di *Determinazione del fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e dei fabbisogni regionali - costi standard e Livelli essenziali di assistenza*, ci si rende conto che il meccanismo è esattamente opposto, poiché viene stabilito il livello di finanziamento al quale concorre lo Stato per gli anni 2014, 2015 e 2016 in forza della finalità non già di garantire il miglior livello delle cure, bensì, per garantire il rispetto degli obblighi comunitari e la realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, in ragione di quanto disposto dagli artt. 97, comma 1 e 119, comma 1 Cost.⁴¹.

Nonostante la rilevata tendenza, è tuttavia noto che si registrano nella giurisprudenza costituzionale alcuni limitati casi di prevalenza dei diritti sulle esigenze finanziarie. Si pensi al caso del trasporto degli studenti disabili nella Regione Abruzzo⁴², anche se, a bene vedere, trattandosi quello di un ricorso in via di azione sollecitato dalle Province alle quali erano state

⁴⁰ In argomento, cfr. Corte costituzionale, sentt. n. 203 del 2008, 341 del 2009 e 187 del 2012.

⁴¹ Cfr. M. BELLETTI, "Patti per la salute" 2014-2015 e compartecipazioni all'erogazione del servizio sanitario, in R. NANIA (a cura di), *Il diritto alla salute fra Stato e Regioni: il patto per la salute 2014-2016*, Rimini 2016, 57 e 58.

⁴² Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 275 del 2016.

trasferite dalle Regioni le relative funzioni, senza il trasferimento dei fondi necessari per farvi fronte, forse è più appropriato ricondurre quella pronuncia nel novero di quelle in cui la Corte costituzionale ha stigmatizzato la condotta di quelle Regioni che trasferivano funzioni alle Province, senza trasferire le necessarie risorse finanziarie⁴³.

Il che non significa comunque che i diritti siano recessivi rispetto alle risorse finanziarie, significa anzi proclamare il principio per cui se la Regione è titolare di una funzione o trasferisce una funzione che incide sui diritti ad altro ente, dovrà necessariamente assicurarne la relativa copertura, ancora una volta, come sopra precisato, operando economie di spesa nell'assetto amministrativo organizzativo regionale. Posto che, in sostanza, l'autonomia è un presupposto per esercitare la relativa funzione incidente su un diritto.

Il fallimento del complessivo e complesso disegno riformatore del c.d. «federalismo fiscale» ha sicuramente contribuito a rendere disomogenea la fruizione dei «livelli essenziali delle prestazioni» sul territorio nazionale.

Fermo restando che, come è stato rilevato dai più attenti osservatori⁴⁴, l'impianto del federalismo fiscale partiva già con un *vulnus* ricentralizzatore, posto che, a differenza di quanto era accaduto per il riparto delle competenze legislative e amministrative, non vi si applicava l'inversione del criterio di conferimento delle competenze, che avrebbe imposto l'indicazione e

⁴³ Cfr., al riguardo, Corte costituzionale, sentt. nn. 181 e 188 del 2015, con le quali la Consulta ha sanzionato con l'incostituzionalità le leggi regionali della Regione Piemonte di approvazione del bilancio annuale – specificamente per l'anno 2013 – con le quali è stata apportata una significativa riduzione dei trasferimenti finanziari relativi alle funzioni delegate alle Province, in violazione non solo della loro autonomia finanziaria, ex artt. 117 e 119, ma in violazione anche del principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione, di cui all'art. 97 Cost.

⁴⁴ Così, cfr. R. BIN, *Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, 4/2010, 721 ss.

determinazione delle risorse finanziarie a favore dello Stato per realizzare le finalità di cui al comma 2, art. 117 Cost. e la residualità delle stesse risorse a favore delle Regioni, per quanto l'attuazione di quell'impianto normativo avrebbe determinato un sicuro vantaggio per le autonomie territoriali, sicuramente per quelle c.d. "virtuose". Ciò che con ogni probabilità veniva reso impossibile da molti fattori, primo fra tutti, il carattere trasversale e dunque ampio, non definito e forse non definibile delle competenze esclusive statali.

A parte questa considerazione, è noto come elemento cardine di quella riforma non fosse soltanto il riconoscimento alle Regioni di una vera autonomia impositiva, che naturalmente è il presupposto per una vera autonomia di spesa e per l'effettiva garanzia sul territorio regionale dei «livelli essenziali delle prestazioni» concernenti i diritti civili e sociali. Quella riforma imponeva inoltre la realizzazione di un importante sistema perequativo, così come voluto dall'art. 119 Cost., comma 3, a tenore del quale «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincolo di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Unitamente all'affermazione della stretta correlazione tra autonomia di spesa e responsabilità.

Tuttavia, tale riforma, come è noto, prima ancora che dalla disciplina – costituzionale e ordinaria – sull'equilibrio di bilancio, venne bloccata da una pronuncia della Corte costituzionale⁴⁵, che colpì l'intero impianto

⁴⁵ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 219 del 2013, che ha sostanzialmente decretato la "morte" dell'intera riforma, poiché ha sancito l'incostituzionalità della previsione a carico del Presidente rimosso della incandidabilità a cariche elettive per dieci anni, oltre al divieto di nomina per il medesimo periodo quale componente di organi di governo di Unione europea, Stato, Regioni ed enti locali. Nello specifico, secondo la Corte, sono fondate «le questioni sollevate con riferimento al fatto che la rimozione colpisce il Presidente della

sanzionatorio, nelle forme della incandidabilità, nei confronti di quei Presidenti di Regione che si erano resi responsabili di aver determinato gravi disavanzi in materia sanitaria.

4.3. La sottoposizione a «Piani di rientro» e la mancata definizione statale dei c.d. liveas: ovvero il momento di più intensa diseguaglianza nella fruizione uniforme dei diritti su base nazionale

Proprio le sopra svolte considerazioni introducono il capitolo che determina il livello massimo di diseguaglianza nella fruizione dei diritti sul territorio nazionale, in particolare di quelli attinenti alla sfera della salute, ovvero, il tema dei c.d. «Piani di rientro» in materia sanitaria.

Come è noto, questi non soltanto impongono rigorose razionalizzazioni dei servizi sanitari sul territorio, con particolare riguardo ai presidi ospedalieri, ma impediscono addirittura il perseguimento di obiettivi di cura fondamentali. Basti pensare, per citare un unico esempio, alla declaratoria di incostituzionalità delle leggi della Regione Campania e della Regione Abruzzo sui c.d. «Registri dei tumori», in quanto non contemplati dal Piano di rientro, ancorché realizzati senza aggravio di spesa e senza l'implementazione delle strutture esistenti. Registri fondamentali per mappare la popolazione in funzione di un'efficace lotta contro i tumori⁴⁶.

Giunta in ragione di attività svolte non in tale veste, ma nella qualità di commissario *ad acta* nominato, e diretto, dal Governo» (punto n. 14.7 del *Considerato in diritto*).

⁴⁶ Si rinvia al riguardo alle due sentenze della Corte costituzionale riguardanti rispettivamente la Regione Campania (sent. n. 79 del 2013) e la Regione Abruzzo (sent. n. 104 del 2013); cfr., anche, M. BELLETTI, *Le Regioni "figlie di un Dio minore". L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, 1072 ss.

Sempre con riferimento al tema dei «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», emblematico è il caso di palese diseguaglianza nella fruizione di diritti sociali che ha riguardato i c.d. *liveas*, livelli di assistenza sociale, mai formalmente definiti dal legislatore statale, con conseguente evidente rischio di fruizione diversificata sull'intero territorio nazionale⁴⁷.

La chiara emersione della problematica si ebbe con la pronuncia n. 296 del 2012, quando la Corte costituzionale rigettò la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una legge della Regione Toscana (analoga legge venne approvata in Emilia-Romagna), a tenore della quale, nel caso di prestazioni socio-sanitarie di tipo residenziale «la quota di compartecipazione dovuta dalla persona assistita ultrasessantacinquenne è calcolata tenendo conto altresì della situazione reddituale e patrimoniale del coniuge e dei parenti in linea retta entro il primo grado».

La questione era stata sollevata dal giudice amministrativo, che invece aderiva all'interpretazione più estensiva (dei diritti), desumibile da una fonte statale, d.lgs. 109 del 1992, che faceva riferimento alla evidenziazione della situazione economica del solo assistito, come disciplina intesa di immediata applicazione, nonostante la mancata adozione del d.P.C.M. di attuazione da parte statale, sul presupposto che le prestazioni controverse costituissero «un livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali nella materia relativa ai servizi sociali»⁴⁸.

⁴⁷ Cfr., Corte costituzionale, sentt. nn. 296 e 297 del 2012; cfr., anche, M. BELLETTI, «Livelli essenziali delle prestazioni» e «coordinamento della finanza pubblica», in C. BOTTARI (a cura di), *Livelli essenziali delle prestazioni sociali e sanitarie*, Rimini 2014, 44 ss.

⁴⁸ Nonostante la Corte costituzionale abbia da sempre precisato che «le Regioni e gli enti locali possono garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela» (cfr., sentt. nn. 10 e 207 del 2010, 200 e 322 del 2009, 387 del 2007 e 248/2006), la sent. n. 296 del 2012 pare andare in senso opposto.

Il che, inevitabilmente, apriva la strada ad una fruizione diversificata di quei livelli essenziali a seconda che la Regione avesse o meno legiferato restrittivamente rispetto alla disciplina statale.

5. *Le diseguaglianze su base regionale*

Sono numerose le situazioni di diseguaglianza su base regionale stabilite o create dalle medesime leggi regionali. Il caso più evidente risale forse alla vicenda normativa che aveva visto l'istituzione del c.d. «Deposito unico nazionale di scorie radioattive», tramite il decreto legge 14 novembre 2003, n. 314, recante *Disposizioni urgenti per la raccolta, lo smaltimento e lo stoccaggio, in condizioni di massima sicurezza, dei rifiuti radioattivi*, che ha determinato la pronuncia della Corte costituzionale n. 62 del 2005, non solo perché la Regione interessata – Basilicata – impugnò il citato decreto, ma anche perché numerose altre Regioni si affrettarono ad adottare leggi con le quali dichiararono denuclearizzato il territorio regionale, vietando il transito sul loro territorio di materiale radioattivo.

Le Regioni giustificavano i loro interventi in ragione di finalità di tutela ambientale, di governo del territorio e di tutela della salute dei residenti nelle medesime Regioni, ancorché, secondo la Corte costituzionale, ciò sarebbe dovuto avvenire nel rispetto «dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato», ma soprattutto, salvaguardando l'esigenza «di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni»⁴⁹.

La Corte ribadisce che nella materia ambientale, nonostante si versi in un ambito di competenza esclusiva statale, non è escluso il concorso di normative regionali, purché fondate sulle rispettive competenze, tra le quali

⁴⁹ Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 62 del 2005, punto n. 15 del *Considerato in diritto*.

non possono essere contemplate le materie «protezione civile» e «governo del territorio», che non aggiungerebbero nulla alle competenze regionali, di fronte alla competenza statale in materia ambientale. Per quanto invece concerne la materia «tutela della salute», la Consulta rileva che le leggi regionali in argomento «non possono consentire, sia pure in nome di una protezione più rigorosa della salute degli abitanti della Regione medesima, interventi preclusivi suscettibili [...] di pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale [...], il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio, come avverrebbe in caso di impossibilità o difficoltà a provvedere correttamente allo smaltimento di rifiuti radioattivi»⁵⁰. Di qui, la declaratoria di incostituzionalità di tutte le citate leggi regionali.

Non molto diversa la vicenda dell'impugnazione da parte della Regione Veneto del decreto-legge n. 73 del 2017, in materia di prevenzione vaccinale. Con la nota sentenza n. 5 del 2018, la Corte costituzionale ebbe a rilevare che la giurisprudenza costituzionale in materia di vaccinazioni «è salda nell'affermare che l'art. 32 Cost. postula il necessario contemperamento del diritto alla salute del singolo (anche nel suo contenuto di libertà di cura) con il coesistente e reciproco diritto degli altri e con l'interesse della collettività (da ultimo sentenza n. 268 del 2017), nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del bambino, che esige tutela anche nei confronti dei genitori che non adempiono ai loro compiti (*ex multis*, sentenza n. 258 del 1994)»⁵¹.

Nel particolare contesto dal quale è scaturito l'intervento normativo, il legislatore statale avrebbe «ritenuto di dover rafforzare la cogenza degli

⁵⁰ Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 62 del 2005, punto n. 4 del *Considerato in diritto*; cfr., anche, M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, cit., 98 ss.

⁵¹ Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2018, punto n. 8.2.1 del *Considerato in diritto*.

strumenti della profilassi vaccinale, configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche». Nulla esclude, tuttavia, che qualora siano mutate le condizioni «la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata». Proprio in questa prospettiva di «valorizzazione della dinamica evolutiva propria delle conoscenze medico-scientifiche che debbono sorreggere le scelte normative in campo sanitario, il legislatore [...] ha opportunamente introdotto in sede di conversione un sistema di monitoraggio periodico che può sfociare nella cessazione della obbligatorietà di alcuni vaccini». Il che chiarisce che «questo elemento di flessibilizzazione della normativa, da attivarsi alla luce dei dati emersi nelle sedi scientifiche appropriate, denota che la scelta legislativa a favore dello strumento dell'obbligo è fortemente ancorata al contesto ed è suscettibile di diversa valutazione al mutare di esso»⁵².

Con tutta evidenza, tuttavia, si tratta di scelte che non possono che spettare tutte e sempre al legislatore statale, poiché coinvolgono profili di unitarietà e omogeneità – unità normativa – della tutela della salute, decisi a livello nazionale, e non possono essere compromesse dal livello regionale, con il rischio che altrimenti si correrebbe di impattare sul quadro organico di riferimento e sulla tutela della salute a livello nazionale.

Meritoria, inoltre, ma singolare – in quanto limitata soltanto ad alcune Regioni – la recente iniziativa della Toscana, Puglia, Emilia-Romagna e Lombardia di garantire metodi contraccettivi – in particolare profilattici – gratuitamente ai giovani di età inferiore ai 26 anni, oltre a programmi per l'educazione alla salute, per l'educazione sessuale nelle scuole, unitamente a campagne informative per la prevenzione delle malattie sessualmente trasmissibili. Iniziative volte inoltre ad evitare il rischio di gravidanze indesiderate e ridurre così il ricorso all'interruzione volontaria della gravidanza. L'obiettivo è quello di tutelare e promuovere la salute sessuale

⁵² Cfr., Corte costituzionale, sent. n. 5 del 2018, punto n. 8.2.5 del *Considerato in diritto*.

riproduttiva dei giovani e delle donne, prevenire le interruzioni di gravidanza, ridurre i tassi di abortività, prevenire le malattie sessualmente trasmesse e la diffusione dell’Hiv⁵³.

Questa vicenda dimostra che se è vero che il “federalismo”, o il “regionalismo avanzato”, misura il grado di differenza, di discriminazione che un ordinamento può tollerare su base territoriale, pare abbastanza evidente che su tematiche di questo genere, che coinvolgono il diritto “fondamentalizzato” alla salute dei singoli e della collettività⁵⁴, non ci può essere alcuna diversità significativa di disciplina. Soprattutto, è evidente che tematiche di questo genere non possono essere lasciate alla disponibilità economico-finanziaria delle Regioni, ma proprio perché la salute non può essere tutelata in maniera parcellizzata dalle singole Regioni, come ha precisato la Corte costituzionale in occasione della sopracitata sentenza sul

⁵³ Cfr. Delibera della Giunta regionale della Regione Toscana, n. 1251 del 12/11/2018, recante *Interventi regionali per l’educazione alla salute sessuale e riproduttiva e per l’accesso alla contraccezione gratuita*. Secondo alcune statistiche si rileva che in Toscana la trasmissione sessuale è responsabile del 75,6% dei nuovi casi di Aids tra adulti. Il 43,5% dei casi è imputabile a rapporti eterosessuali. Il 62% si scopre sieropositivo solo al momento della diagnosi di Aids. Si registra inoltre una crescente precocità sessuale, ma l’uso del profilattico è in calo, in quanto concepito unicamente come metodo contraccettivo e non già come precauzione contro le malattie sessualmente trasmissibili. Infatti, il 41,6% dei giovani in età compresa tra i 14 e i 19 anni ha già avuto rapporti sessuali, ma soltanto il 56,3% utilizza il profilattico; cfr., *Repubblica.it*, edizione di Firenze, del 13 novembre 2018.

⁵⁴ In argomento, cfr. R. NANIA, *Il diritto alla salute tra attuazione e sostenibilità*, in M. SESTA (a cura di), *L’erogazione della prestazione medica tra diritto alla salute, principio di autodeterminazione e gestione ottimale delle risorse sanitarie*, Rimini 2014; cfr., anche, ID., *Introduzione*, in R. NANIA (a cura di), *Il diritto alla salute fra Stato e Regioni: il patto per la salute 2014-2016*, Rimini 2016; più ampiamente, cfr. G. BIANCO, *Persona e diritto alla salute*, Milano 2018.

deposito unico di materiale radioattivo (sentenza n. 62 del 2005), ma deve essere tutelata e assicurata in maniera uniforme, quanto meno a livello nazionale, non pare sufficiente che il legislatore statale ponga i principi fondamentali della materia e definisca i livelli essenziali che devono essere erogati dalle Regioni, ma pare necessario che questo assicuri un'effettiva applicazione uniforme di quei principi e un'effettiva erogazione uniforme di quei servizi, con forme di intervento surrogatorie nei confronti di quelle Regioni che non hanno i mezzi finanziari sufficienti, nel rispetto del principio di responsabilità all'indirizzo di quelle medesime Regioni, attivandone le forme qualora i titolari di funzioni di governo si siano resi responsabili della relativa situazione di più o meno grave dissesto finanziario.

Meccanismi e principi questi, dell'autonomia e della responsabilità, che erano contemplati dalla legge sul c.d. federalismo fiscale⁵⁵ e dai relativi decreti attuativi, ma che paiono oggi scomparsi dall'impianto sull'equilibrio di bilancio, soprattutto preordinato a garantire il controllo della spesa – si pensi alle ipotesi di «Piani di rientro» ivi previsti – e non anche l'effettiva erogazione dei servizi in maniera uniforme sull'intero territorio nazionale. Mentre, l'impianto del «federalismo fiscale» era proprio a quella erogazione di servizi che dedicava prioritaria attenzione.

6. Alcune conclusioni sul modello finanziario regionale ed il conseguente impatto sull'erogazione dei servizi e sui diritti

Conclusivamente, dopo aver rilevato il significativo impatto che produce il sistema finanziario sul sistema di effettiva garanzia dei diritti, non si può che rilevare che il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle

⁵⁵ Legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.*

Regioni sia diventato ibrido. Non è dunque un modello di finanza interamente derivata, con i compiti e le funzioni delegate dal centro verso la periferia, ma non è nemmeno un modello di effettiva autonomia tributaria e finanziaria. Ovvero un modello che consentirebbe alle autonomie territoriali di dare efficaci risposte ai problemi della collettività; che imporrebbe un controllo centrale, responsabilità diffuse ed eventuali poteri sostitutivi centrali. Infatti, per assicurare un grado di autonomia riconosciuto alle singole comunità, sul terreno finanziario, «non bastano le entrate proprie da chiunque stabilite, ma è necessaria potestà impositiva, possibilità cioè di decidere se aumentare, ma anche ridurre, il prelievo, perché in questo modo si riconosce ad ogni collettività la scelta di fondo sul rapporto tra l'ambito dell'intervento pubblico e quello lasciato ai privati, tra consumo pubblico e consumo privato, quanti e quali bisogni lasciare che siano risolti individualmente e per quali si ritiene preferibile l'intervento della collettività»; il che sarebbe «il modo di declinare sul piano finanziario l'art. 5 della Costituzione»⁵⁶.

Il nostro sistema delle finanze delle autonomie territoriali è dunque evidentemente diventato un modello ibrido, con tutte le connesse problematiche in termini di efficacia ed efficienza dell'intervento, assenza di responsabilità e conseguente violazione dei principi di cui all'art. 97 Cost., di

⁵⁶ Così, cfr. A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in G.C. DE MARTIN-F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma 2017, 243 ss. In questa direzione, seppur con tutte le cautele del caso, in quanto con riferimento ad un tributo derivato, che esclude che il legislatore regionale possa aumentare la pressione fiscale oltre i limiti stabiliti dal legislatore statale, con sentenza n. 122 del 2019, la Corte costituzionale ha ammesso che, limitatamente al "bollo auto", per sviluppare un'autonoma politica fiscale in funzione di specifiche esigenze, le Regioni possono introdurre esenzioni anche se non previste dal legislatore statale.

buon andamento, imparzialità, efficacia ed efficienza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, poiché, come è stato efficacemente rilevato, l'autonomia «è anche garanzia» e, soprattutto, «qualsiasi misura può essere giustificata come rilevante per la finanza pubblica», cosicché «la questione finanziaria diventa centrale e non meramente strumentale e di supporto alle altre»⁵⁷, mentre la riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio, per quanto positiva sotto alcuni aspetti, per il profilo qui preso in considerazione pare avere ulteriormente complicato la situazione.

Basti pensare che la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 88 del 2014, ha precisato che la potestà dello Stato di incidere sulle autonomie territoriali non trova il relativo fondamento ed i connessi limiti soltanto negli artt. 117 e 119 Cost., ma vi è in parallelo «la potestà, da esercitare a maggioranza assoluta delle due Camere, riconosciuta dalla l. cost. 2012 n. 1», che può essere esercitata «non soltanto per disciplinare la facoltà di Regioni ed enti locali di ricorrere all'indebitamento, ma anche per stabilire 'le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome [...] concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni', ma anche per disciplinare una serie talmente ampia di oggetti da consentire qualsiasi limitazione all'autonomia di Regioni ed enti locali». Infatti, «l'ambito di intervento di questa legge rinforzata è delimitato in termini finalistici talmente generali, da consentire con essa, e con le sue eventuali successive integrazioni, qualsiasi tipo di limitazione, e non soltanto di tipo finanziario, all'autonomia di Regioni ed enti locali»⁵⁸.

⁵⁷ Cfr. A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, cit., 244.

⁵⁸ Cfr. A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, cit., 244.

L'impianto qui descritto rischierebbe dunque di far saltare il sistema delle garanzie stabilite dalla Costituzione e faticosamente affermatosi di fronte alla Corte costituzionale, se si pensa che la potestà derivante dalla legge cost. 1 del 2012, trovando appunto fondamento in una legge costituzionale, troverebbe una giustificazione distinta e separata rispetto a quella fornita dalla Costituzione e dalla restante potestà legislativa statale; non sarebbe pertanto «tenuta a rimanere nei limiti dell'art. 117», non sarebbe «ascrivibile alle leggi di coordinamento della finanza pubblica», le quali, stando alla giurisprudenza costituzionale, «non possono spingersi oltre un certo grado di dettaglio», mentre non sarebbero nemmeno «predicabili i principi della leale collaborazione»⁵⁹.

Di fronte a questo quadro non certo roseo per il sistema delle autonomie territoriali, occorrerebbe dunque operare una chiara scelta di campo: lasciare le Regioni così come sono, ovvero, non incidere sulle loro dimensioni territoriali, ma contestualmente trasformarle in enti di alta amministrazione, con una finanza per lo più derivata; oppure, qualora si intenda restituire alle stesse slancio e un autentico ruolo politico, conservandole, secondo la volontà del Costituente, come enti di indirizzo – politico – sarebbe indispensabile riflettere su una riorganizzazione territoriale, che consenta a tutte le Regioni di avere una massa critica adeguata per lo svolgimento di taluni servizi, così da poter operare un minimo riequilibrio tra le stesse con riguardo ai tributi e alle entrate proprie, oltre che con riferimento alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio, così da riequilibrare inoltre

⁵⁹ Così, cfr. A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, cit., 244. Il che sarebbe aggravato dal fatto che questa legge rinforzata «nelle due versioni fin qui adottate (l. 2012 n. 243 e l. 2016 n. 164), rinvia, a sua volta, ad altre leggi la disciplina di diversi profili rilevanti per le autonomie: leggi per le quali vi è il rischio si ritenga che anch'esse trovino fondamento fuori dal sistema degli artt. 117 e 119».

la capacità fiscale per abitante riferibile al loro territorio e garantire loro autentica autonomia tributarie e finanziaria di entrata e di spesa.